Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos detergentes e aos tensioativos, que altera o Regulamento (UE) 2019/1020 e revoga o Regulamento (CE) n.º 648/2004

[COM(2023) 217 final — 2023/0124 (COD)]

(2023/C 349/19)

Relatora: **Violeta JELIĆ**

Consulta	Parlamento Europeu, 1.6.2023
	Conselho, 7.6.2023
Base jurídica	Artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção do Mercado Único, Produção e Consumo
Adoção em secção	29.6.2023
Adoção em plenária	12.7.2023
Reunião plenária n.º	580
Resultado da votação	
(votos a favor/votos contra/abstenções)	193/1/2

1. **Conclusões e recomendações**

1.1. O Comité Económico e Social Europeu (CESE) congratula-se com a atualização e simplificação do Regulamento (CE) n.º 648/2004 ([1]) relativo aos detergentes, que suprime elementos redundantes ou obsoletos e mantém os que demonstram ser eficazes. O CESE considera, no entanto, que os encargos administrativos decorrentes de outros aspetos da proposta de revisão ofuscam ou, inclusivamente, neutralizam as oportunidades de racionalização.

1.2. O CESE salienta a importância de assegurar a coerência entre a revisão do Regulamento Detergentes e outros desenvolvimentos legislativos e técnicos, como os relativos ao Regulamento CRE [(CE) n.º 1272/2008] ([2]) e à conceção ecológica de produtos sustentáveis.

1.3. O CESE está totalmente empenhado em garantir a segurança dos consumidores e dos utilizadores profissionais, mas considera que os novos requisitos aplicáveis aos detergentes que contêm microrganismos são demasiado conservadores, pouco flexíveis e, por vezes, contraditórios. O CESE recomenda que se adaptem essas regras de modo a aumentar a coerência, tanto entre si como com outras políticas, e que se apoie a inovação nesta categoria de produtos emergente, em vez de a impedir.

1.4. O CESE congratula-se com as condições de concorrência equitativas estabelecidas para a fiscalização do mercado de detergentes e tensioativos fabricados e importados na UE. Considera, contudo, que a obrigação de criar e notificar um passaporte de produto para cada lote de detergente/tensioativo é excessivamente onerosa, pelo que recomenda a criação de um mecanismo mais adequado para a atualização do passaporte de produto.

1.5. O CESE solicita esclarecimentos adicionais sobre o valor acrescentado do passaporte de produto e da marcação CE para efeitos de fiscalização do mercado, uma vez que essas informações não fizeram parte da avaliação de impacto da Comissão. O CESE observa que a marcação CE fraudulenta pode pôr em risco a segurança dos consumidores e utilizadores e comprometer as condições de concorrência equitativas para os operadores económicos cumpridores.

([1]) Regulamento (CE) n.º 648/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março de 2004, relativo aos detergentes (JO L 104 de 8.4.2004, p. 1).

([2]) Regulamento (CE) n.º 1272/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Dezembro de 2008, relativo à classificação, rotulagem e embalagem de substâncias e misturas, que altera e revoga as Diretivas 67/548/CEE e 1999/45/CE, e altera o Regulamento (CE) n.º 1907/2006 (JO L 353 de 31.12.2008, p. 1).

1.6. O CESE salienta a importância de definir requisitos específicos e técnicos em tempo útil para permitir a sua aplicação, pelo que recomenda que os períodos transitórios tenham início só após a adoção da legislação adicional pertinente.

1.7. O CESE concorda que se melhore a clareza e a legibilidade dos rótulos dos produtos, eliminando as sobreposições entre legislações, simplificando o conteúdo dos rótulos e utilizando eficazmente a rotulagem digital. O CESE recomenda que se apliquem as mesmas possibilidades de digitalização da rotulagem aos produtos pré-embalados e às vendas de reenchimento e que os detergentes possam ser rotulados de forma mais clara utilizando pictogramas ou ícones em vez de texto.

2. **Contexto**

2.1. A proposta atualiza as regras em vigor em matéria de detergentes tendo em conta os objetivos do Pacto Ecológico Europeu, da Estratégia para a Sustentabilidade dos Produtos Químicos e da Comunicação da Comissão — Competitividade da UE a longo prazo, recentemente adotada. A proposta visa simplificar as regras do mercado, suprimindo os requisitos considerados desnecessários ou redundantes, introduzindo uma rotulagem digital voluntária, com base numa distinção entre produtos pré-embalados e produtos vendidos em formato de reenchimento, facilitando a venda de produtos inovadores e seguros, através da introdução de requisitos de segurança para os microrganismos, e reforçando a aplicação, mediante a introdução de um passaporte de produto.

2.2. As disposições gerais da proposta contêm definições atualizadas de «detergentes», «tensioativos» e outros conceitos referidos no texto da proposta de regulamento, alguns dos quais foram atualizados e clarificados.

2.3. A proposta estabelece os requisitos aplicáveis aos detergentes e aos tensioativos no que diz respeito à livre circulação, à biodegradabilidade, à utilização de microrganismos em detergentes e às limitações ao teor de fosfatos e outros compostos fosforados. Estes três últimos aspetos são aprofundados nos anexos da proposta de regulamento.

2.4. O anexo I contém critérios de biodegradabilidade final e métodos de ensaio para os tensioativos estremes ou contidos em detergentes. Estas disposições permanecem essencialmente inalteradas em relação ao Regulamento (CE) n.º 648/2004, uma vez que os referidos critérios e métodos de ensaio continuam a ser adequados à sua finalidade e a corresponder ao estado da técnica. Foram suprimidos os critérios de biodegradabilidade primária obsoletos, bem como o procedimento de derrogação para os tensioativos que não cumprem os critérios de biodegradabilidade final: foi utilizado apenas uma vez, com uma entrada no antigo anexo V que expirou em 2019, pelo que deixou de ser considerado necessário.

2.5. O anexo II da proposta introduz requisitos aplicáveis aos detergentes que contêm microrganismos, com vista a estabelecer regras harmonizadas que regulem a segurança desses produtos e dos métodos de ensaio pertinentes para demonstrar a conformidade com essas regras. Os requisitos prescrevem os microrganismos (ou respetivas estirpes) que podem ser utilizados, com base na sua identificação formal, bem como a necessidade de pertencerem tanto ao grupo de risco 1, tal como definido pela Diretiva 2000/54/CE ([3]) (agentes biológicos no trabalho), como à lista QPS (presunção de segurança reconhecida) da Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos (EFSA). O anexo proíbe igualmente a utilização de organismos patogénicos específicos ou de microrganismos geneticamente modificados, alegações de efeitos antimicrobianos ou desinfetantes, a menos que os detergentes cumpram o disposto no Regulamento (UE) n.º 528/2012 ([4]), relativo aos produtos biocidas, e a colocação no mercado em formato de reenchimento de detergentes que contenham microrganismos. Além disso, o anexo estabelece requisitos de ensaio obrigatórios para os detergentes que contêm microrganismos, incluindo a realização obrigatória de ensaios por terceiros para apoiar quaisquer alegações sobre a ação dos microrganismos e um ensaio *in vivo* de toxicidade aguda por inalação (ensaio B.2 ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 440/2008 ([5]), ou seja, OCDE TG 403).

2.6. A proposta mantém inalteradas as limitações pormenorizadas ao teor de fosfatos e outros compostos fosforados estabelecidas no Regulamento (CE) n.º 648/2004.

([3]) Diretiva 2000/54/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de Setembro de 2000, relativa à proteção dos trabalhadores contra riscos ligados à exposição a agentes biológicos durante o trabalho (Sétima diretiva especial nos termos do n.º 1 do artigo 16.º da Diretiva 89/391/CEE) (JO L 262 de 17.10.2000, p. 21).

([4]) Regulamento (UE) n.º 528/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de maio de 2012, relativo à disponibilização no mercado e à utilização de produtos biocidas (JO L 167 de 27.6.2012, p. 1).

([5]) Regulamento (CE) n.º 440/2008 da Comissão, de 30 de Maio de 2008, que estabelece métodos de ensaio nos termos do Regulamento (CE) n.º 1907/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao registo, avaliação, autorização e restrição de substâncias químicas (REACH) (JO L 142 de 31.5.2008, p. 1).

2.7. A proposta descreve as obrigações dos operadores económicos, nomeadamente os fabricantes, importadores e distribuidores, bem como os mandatários agora introduzidos. É suprimida a anterior obrigação de estabelecimento dos fabricantes na União, mas os fabricantes de países terceiros são obrigados a designar, por escrito, um mandatário para executar determinadas tarefas (o que é opcional para os fabricantes estabelecidos na União).

2.8. A proposta introduz um novo procedimento de avaliação da conformidade a cumprir pelos fabricantes de detergentes ou tensioativos, baseado no módulo A da Decisão n.º 768/2008/CE (controlo interno da produção). O procedimento implica uma autodeclaração de conformidade e exige que seja elaborada documentação técnica que contenha uma descrição do detergente e da sua utilização, relatórios dos ensaios efetuados para demonstrar a conformidade e uma ficha de informação relativa aos ingredientes.

2.9. São estabelecidos os requisitos para a marcação CE e a rotulagem dos detergentes e tensioativos, incluindo regras para a aplicação da rotulagem digital caso o operador económico opte por utilizá-la. Os requisitos de rotulagem são descritos mais pormenorizadamente no anexo V, com especificações para a rotulagem do conteúdo, as informações sobre a dosagem que podem ser omitidas do rótulo físico quando fornecidas num rótulo digital e uma grelha de dosagens simplificada para detergentes para a roupa destinados aos consumidores. A proposta introduz igualmente o conceito de suporte de dados, utilizado para aceder ao rótulo digital, que deve estar presente no detergente ou tensioativo, na sua embalagem ou na documentação que os acompanha.

2.10. A proposta estabelece os requisitos e o conteúdo do passaporte de produto, introduzidos como forma de facilitar a declaração de conformidade (através de um registo central) e a fiscalização dos detergentes ou tensioativos colocados no mercado. O passaporte de produto deve estar disponível através do mesmo suporte de dados no produto, tal como acima referido, e destina-se a ser interoperável com qualquer passaporte de produto introduzido, por exemplo, ao abrigo da legislação em matéria de conceção ecológica de produtos sustentáveis. A Comissão deverá adotar um ato de execução que estabeleça os requisitos técnicos aplicáveis ao passaporte de produto e ao suporte de dados.

2.11. A Comissão fica habilitada a adotar futuros atos delegados para adaptar os requisitos descritos nos capítulos anteriores à evolução técnica, científica e do mercado.

2.12. As disposições transitórias e finais contêm uma cláusula de revisão específica, no artigo 32.º, para os requisitos aplicáveis aos detergentes que contenham microrganismos, exigindo que a Comissão avalie a pertinência e a eficácia desses requisitos no prazo máximo de três anos após a entrada em vigor do regulamento.

3. **Observações na generalidade e na especialidade**

3.1. O Comité Económico e Social Europeu (CESE) considera que o Regulamento (CE) n.º 648/2004 relativo aos detergentes (a seguir designado «Regulamento Detergentes») tem objetivos pertinentes, funciona bem e cumpriu em grande medida a sua finalidade.

3.2. O CESE concorda com a intenção da Comissão de atualizar o Regulamento Detergentes de modo a refletir a evolução tecnológica, comercial e política ocorrida desde a adoção do regulamento, em 2004, e apoia o seu objetivo de simplificar os requisitos para os operadores económicos — em particular as pequenas e médias empresas (PME) — e de eliminar sobreposições e duplicações com outros atos legislativos da UE. O CESE congratula-se com as simplificações introduzidas na proposta, mas considera que o nível de redução dos encargos administrativos é mais modesto do que o alegado pela Comissão e que, na prática, esses encargos aumentam significativamente noutros domínios ([6]).

3.3. A revisão do Regulamento Detergentes está a decorrer em paralelo com várias outras propostas de legislação revista ou nova que também afeta os detergentes, incluindo o Regulamento (CE) n.º 1272/2008 relativo à classificação, rotulagem e embalagem de substâncias e misturas (CRE) e o novo Regulamento Conceção Ecológica de Produtos Sustentáveis. O CESE salienta a importância de assegurar a plena coerência e compatibilidade entre estes diferentes atos legislativos e de evitar divergências e sobreposições nas suas disposições.

([6]) Para mais informações sobre os encargos administrativos para a indústria dos detergentes, consultar a ficha de informação da Associação Internacional de Sabões, Detergentes e Produtos de Conservação e Limpeza (AISE) sobre a avaliação dos custos cumulativos.

3.4. O CESE apoia a definição simplificada de «detergente» constante da proposta da Comissão, que será mais facilmente compreendida e aplicada tanto pelos operadores económicos como pelos poderes públicos. A supressão da referência a categorias específicas de ingredientes (sabão e/ou tensioativos) na definição de detergente torna essa definição mais abrangente e torna mais claro o âmbito de aplicação tendo em vista a inovação futura nessa categoria de produtos.

3.5. O CESE congratula-se com a manutenção das exigências relativas à biodegradabilidade dos tensioativos e com a eliminação do procedimento de derrogação, que já não é utilizado. Tal contribui para simplificar e clarificar as disposições para os operadores económicos e as autoridades.

3.6. O CESE considera que os requisitos propostos para os detergentes que contêm microrganismos são demasiado prescritivos e não são adequados aos detergentes e que os requisitos de ensaio especificados no anexo II são excessivamente onerosos, em especial para as PME. No caso dos microrganismos utilizados nos detergentes em formato de pulverizador, é exigido que passem um ensaio de toxicidade aguda por inalação em animais vertebrados, o que implicaria o sacrifício de, em média, 30 animais por ensaio. Este facto põe em causa o compromisso assumido na Diretiva 2010/63/UE ([7]) relativa à proteção dos animais utilizados para fins científicos, para além de ser desnecessário, uma vez que existem métodos alternativos para determinar a segurança (por exemplo, comparação por interpolação de dados históricos, ensaios *in vitro* com linhas de células humanas ou ponderação da suficiência da prova, especialmente tendo em conta o estatuto obrigatório de grupo de risco 1 e lista QPS).

3.7. O CESE não considera adequado exigir que os microrganismos utilizados nos detergentes constem da lista QPS da EFSA. Este nem sequer é um requisito obrigatório para os microrganismos utilizados na indústria dos alimentos para consumo humano e animal, não passando de um ponto de partida para uma avaliação mais aprofundada pela EFSA. Os microrganismos que não constam da lista QPS ainda podem ser avaliados quanto à sua segurança e utilizados em alimentos para consumo humano e animal; no caso dos detergentes, porém, não existiria essa possibilidade enquanto a Comissão não realizasse uma análise/revisão formal dos requisitos. Não se considera proporcionado impor regras mais restritivas para os detergentes do que para os alimentos, que são ingeridos diretamente. Por outro lado, se for obrigatória a inclusão na lista QPS da EFSA, o CESE considera que não se justifica a exigência de rotular os detergentes que contêm microrganismos com uma advertência de que o produto não deve ser utilizado em superfícies em contacto com alimentos.

3.8. A limitação dos microrganismos que podem ser utilizados da forma descrita no novo anexo II pode prejudicar ou impedir a inovação e ignora o facto de os detergentes que contêm microrganismos já estarem abrangidos pelo Regulamento Detergentes e por outra legislação, como a Diretiva Segurança Geral dos Produtos, e de já existir um quadro desenvolvido pela indústria para permitir uma gestão adequada dos riscos dos ingredientes microbianos. A proposta isenta os detergentes colocados no mercado para fins de investigação e desenvolvimento das condições estabelecidas no anexo II, ponto 1, mas o único mecanismo disponível para a utilização comercial de novos microrganismos (ou novas estirpes dos mesmos) é a cláusula de revisão prevista no artigo 32.º e/ou atos delegados. O CESE recomenda a adoção de um processo menos restritivo, a fim de permitir e promover a inovação neste segmento de produtos em crescimento.

3.9. O CESE apoia a intenção da Comissão de manter as atuais limitações ao teor de fosfatos e outros compostos fosforados, que se revelaram eficazes na redução da utilização de fósforo desde 2014, e de limitar a sua utilização a aplicações em que esse teor é crítico ou em que uma restrição conduziria a impactos negativos ainda maiores no ambiente, na segurança e/ou no desempenho de lavagem ([8]).

3.10. O CESE considera que é necessária maior clareza sobre as funções e obrigações dos operadores económicos identificados na proposta, em especial o mandatário, tal como descrito no artigo 8.º. Caso um fabricante estabelecido fora da União seja obrigado a nomear esse mandatário, não é claro se o mandato conferido a este último pelo fabricante de um país terceiro tem de incluir, por exemplo, a obrigação de fornecer uma ficha de informação relativa aos ingredientes aos organismos nomeados pelos Estados-Membros, tal como descrito no artigo 7.º, n.º 6. A fim de assegurar condições de concorrência equitativas, é importante que as mesmas obrigações se apliquem a todos os fabricantes, tanto dentro como fora da União, e que estes percebam claramente como as devem cumprir.

([7]) Diretiva 2010/63/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de Setembro de 2010, relativa à proteção dos animais utilizados para fins científicos (JO L 276 de 20.10.2010, p. 33).

([8]) «Relevanz der gewerblichen Textil- und Geschirrreinigung am Eintrag von Phosphat und anderen Phosphorverbindungen (P) in das Abwasser» [Relevância da lavagem profissional de roupa e louça para a entrada de fosfatos e outros compostos fosforados (P) nas águas residuais], *Umweltbundesamt* 98/2021.

3.11. O CESE solicita uma maior clarificação sobre o valor acrescentado do passaporte de produto e da marcação CE como forma de demonstrar e/ou verificar a conformidade dos produtos sujeitos ao Regulamento Detergentes. O relatório da avaliação de impacto da Comissão não identifica, nem inclui nas opções políticas abordadas, qualquer problema específico de conformidade ou risco para a segurança dos consumidores como justificação para a introdução destes requisitos, pelo que faltam informações sobre a avaliação dos seus impactos. No entanto, o CESE apoia a obrigação de aplicar um passaporte de produto, em condições de igualdade, a todos os fabricantes de detergentes ou tensioativos, estabelecidos dentro ou fora da União, a fim de evitar que a competitividade dos produtos europeus seja comprometida pelas importações.

3.12. A aposição de uma marcação CE não constitui, por si só, prova de que os procedimentos de avaliação da conformidade foram realizados nos termos do regulamento, devendo este facto continuar a ser verificado pelas autoridades de fiscalização, como acontece ao abrigo do regulamento em vigor. É sabido que se utilizam marcações CE fraudulentas noutras categorias de produtos sujeitas a legislação semelhante, que podem expor os consumidores a riscos para a saúde e a segurança.

3.13. O CESE apela para que qualquer passaporte de produto introduzido ao abrigo do Regulamento Detergentes seja plenamente integrado com os passaportes adotados ao abrigo de outros atos legislativos, como o Regulamento Conceção Ecológica de Produtos Sustentáveis. A fim de minimizar os encargos administrativos para os operadores económicos, em especial as PME, e para os poderes públicos, é importante manter a coerência e evitar quaisquer requisitos duplicados ou divergentes.

3.14. O CESE considera que os requisitos de informação para o passaporte de produto, tal como atualmente propostos, são incompatíveis com uma redução dos encargos administrativos. A criação de um passaporte de produto, a notificação a um registo e a impressão ou aposição de um novo suporte de dados em cada lote específico de um produto não são requisitos viáveis nem proporcionados, e a obrigação de cumprir estas etapas antes da colocação no mercado é suscetível de causar perturbações e atrasos nas cadeias de abastecimento. O CESE recomenda que a Comissão adapte estes requisitos introduzindo uma frequência ou um fator de variação mais exequíveis.

3.15. O CESE observa que os requisitos específicos e técnicos relacionados com o passaporte de produto deverão ser especificados posteriormente, num ato de execução. Estes elementos são essenciais para a aplicação do regulamento proposto, e o CESE salienta a importância de adotar estes requisitos em tempo útil, antes da entrada em vigor do regulamento, a fim de evitar a insegurança jurídica. Para que os operadores económicos disponham de tempo suficiente para aplicar as disposições, o CESE recomenda que o início dos períodos transitórios para a aplicação do Regulamento Detergentes revisto só comece depois de a Comissão cumprir as suas obrigações legislativas.

3.16. O CESE apoia a supressão da ficha de informação relativa aos ingredientes dos detergentes que cumprem os critérios de classificação como substâncias perigosas nos termos do Regulamento CRE, uma vez que tal elimina uma duplicação desnecessária em relação às disposições deste último regulamento. Para os detergentes não perigosos, o CESE propõe que a ficha de informação relativa aos ingredientes seja fornecida mediante pedido fundamentado dos organismos nomeados pelos Estados-Membros, devido a necessidades ou preocupações identificadas em matéria de proteção dos consumidores; tal formulação seria mais coerente com o artigo 8.º, n.º 3, alínea c), da proposta e também com o anexo VIII do Regulamento CRE.

3.17. O CESE acolhe favoravelmente as alterações propostas aos requisitos de rotulagem, as quais, embora relativamente limitadas, visam eliminar a duplicação entre o Regulamento CRE e o Regulamento Detergentes no que diz respeito à identificação dos ingredientes. Essas alterações contribuirão para melhorar a clareza e a pertinência dos rótulos para os consumidores ou para os utilizadores finais, que indicaram, em estudos independentes, preferir rótulos com informações mais sucintas mas mais claras ([9]). Neste contexto, o CESE propõe uma maior simplificação da rotulagem dos detergentes através de um sistema de pictogramas ou de ícones em vez de texto.

3.18. O CESE apoia as disposições da proposta que visam permitir a rotulagem digital, o que contribuirá também para melhorar a legibilidade dos rótulos físicos, proporcionando simultaneamente ao consumidor ou ao utilizador final uma melhor experiência em matéria de informação, escolha de língua e legibilidade. Apoia igualmente o acesso aos rótulos digitais e às informações sobre os passaportes de produtos através de um único suporte de dados, a fim de reduzir ao mínimo a confusão e a aglomeração de informações nos rótulos.

([9]) Geuens M., Byrne D., Boeije G., Peeters V., Vandecasteele B., «Investigating the effectiveness of simplified labels for safe use communication: The case of household detergents» [Investigação da eficácia de rotulagem simplificada para comunicar uma utilização segura: o caso dos detergentes para uso doméstico]. *International Journal of Consumer Studies* (2021), Vol. 45, n.º 6, p. 1410-1424. https://doi.org/10.1111/ijcs.12662

3.19. O CESE congratula-se com a proposta no sentido de permitir que a maior parte da rotulagem exigida seja disponibilizada em formato digital para os produtos vendidos em formato de reenchimento, mas questiona por que razão não devem ser aplicadas as mesmas regras aos produtos pré-embalados e às vendas de reenchimento, favorecendo assim condições de concorrência equitativas para os detergentes colocados no mercado.

Bruxelas, 12 de julho de 2023.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Oliver RÖPKE